

食品安全行政监管与技术监督培训丛书

SHIPIN ANQUAN XINGZHENG JIANGUAN
YU JISHU JIANDU PEIXUN CONGSHU

餐饮服务安全 监督管理与实务

食品安全行政监管与技术监督培训丛书编委会 组织编写

张守文 主编

CANYIN FUWU ANQUAN
JIANDU GUANLI YU SHIWU

 中国劳动社会保障出版社

监管与技术监督培训丛书

SHIPIN ANQUAN XINGZHENG JIANGUAN
YU JISHU JIANDU PEIXUN CONGSHU

餐饮服务安全 监督管理与实务

食品安全行政监管与技术监督培训丛书编委会 组织编写

张守文 主编

CANYIN FUWU ANQUAN
JIANDU GUANLI YU SHIWU



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

餐饮服务安全监督管理与实务/张守文主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2010

食品安全行政监管与技术监督培训丛书

ISBN 978 - 7 - 5045 - 8399 - 4

I. ①餐… II. ①张… III. ①饮食业-食品卫生-监督管理 IV. ①R155.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 103186 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 21.5 印张 373 千字

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

定价: 49.00 元

读者服务部电话: 010 - 64929211

发行部电话: 010 - 64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010 - 64954652

食品安全行政监管与技术监督培训丛书

编辑委员会

主 任	徐景和					
副主任	李洪生	张守文	毛振宾	罗小刚		
委 员	王柏琴	王滨喜	田中华	石 磊	刘一晨	
	刘晓琳	刘淑强	李 红	李 勤	陈小俊	
	崔瑞芳	韩文泰	樊林奎			

本书编写人员

主 编	张守文			
编 者	田中华	韩爱冬	张魁鹏	苑国成

内容简介

国以民为主，民以食为天，食以安为先。食品安全问题已经引起世界各国的广泛关注，餐饮服务行业的食品安全更是重中之重。目前，我国餐饮服务行业总体上自动化、标准化、规范化程度低，手工作业多，从业人员文化素质不高，企业食品安全管理制度不健全，第一责任人的意识不强，这就使得餐饮行业成了整个食品链中风险最高的环节。餐饮行业的最大风险是发生群体性食物中毒事故和食源性疾病，预防食物中毒和食源性疾病的最有效措施是控制餐饮加工的全过程。因此，加强餐饮行业的食品安全监督与管理具有重要意义。

本书重点介绍了食品污染与危害、餐饮服务许可、餐饮服务业的日常监督、餐饮服务业食品安全风险分析及预防措施、餐饮服务监督量化分级管理、食物中毒预防与事故调查、国内外餐饮业的先进管理方法等内容。本书注重引用大量案例突出实用性和新颖性，既可作为食品药品监督管理局的培训教材，也可作为餐饮企业、各类学校相关专业师生的参考书。

前言

食品安全问题关系民生福祉、经济发展和社会和谐，已成为当今国际社会普遍关注的重大社会问题。随着我国人民生活从温饱型向小康型、享受型的转变，全社会对健康问题的关注程度越来越高，对食品安全问题的关注程度也越来越高。

改革开放以来，我国食品产业快速发展，2009年食品工业总产值达到4.9万亿元人民币，已成为我国国民经济中增长最快、最具活力的支柱产业之一。然而，我国食品产业总体发展不平衡，食品生产经营业态多，规模化、产业化程度不高，呈现多、小、散、低状态。有些食品生产经营单位安全意识、责任意识、诚信意识比较淡薄，内部管理制度不健全，对从业人员的健康管理、进货查验记录、食品出厂检验记录、库存食品定期检查、问题食品召回等操作规范执行不到位，个别企业还存在滥用添加剂、违法使用非食用物质等行为，给食品安全带来了隐患，食品安全事故时有发生。近年来暴发的“阜阳劣质奶粉”“苏丹红非法添加”“三鹿婴幼儿奶粉案”等食品安全事件，凸显了食品行业存在的诸多问题以及政府部门的监管漏洞，使食品安全成为社会各界关注的焦点问题。人们迫切呼唤国家和地方各级政府要建立现代食品安全控制与保障体系，编织一张有效的食品安全网。

食品安全问题不是一个简单独立的问题，而是围绕食品产业链发生的一系列复杂问题的集中反映。食品安全涉及种植、养殖、加工、包装、储藏、运输、销售、消费等各个环节，既包括生产安全，也包括经营安全；既包括结果安全，也包括过程安全；既包括现实安全，也包括未来安全。因此，食品安全监管工作是一项长期、复杂的系统工程，根本的方法在于建立可持续发展的社会发展模式，这需要全社会的关注和参与。近年来，我国政府出台了《食品安全法》及一系列相关法律法规，在逐步建立健全法制管理体系的同时，通过加快促进食品行业发展，加大食品安全专项整治力度，不断完善食品安全法律体系、监管体系和标准体系，使我国食品安全管理水平不断提高。2010年2月6日，国务院成立了食品

安全委员会，作为国务院食品安全工作最高层次的议事协调机构，这表明了党和国家高度重视食品安全问题，切实维护人民群众的切身利益，对人民健康安全的高度负责。

为了配合《食品安全法》及相关条例的贯彻落实，我们组织长期从事食品安全监管工作的有关专家和学者，在司法部法治建设与法学理论科研项目《食品安全监管法律问题研究》的基础上，编写了这套食品安全行政监管与技术监督培训丛书，旨在研究我国食品安全问题的有效解决方案，规范食品从田间到餐桌的各个生产环节的管理工作，为各省、市、地区从事食品行业监管的行政管理人员，从事食品生产、食品流通、餐饮服务以及农产品生产加工、包装运输企业的决策者和负责质量检验、监督的一线管理人员，各类院校有关食品类、农业类专业的学生提供理论和实务的指导。在编写过程中，我们力求使这套丛书体现以下特点：

1. 深入探讨食品安全法制体系建设的方法和执行策略，为各级行政管理和技术监督部门开展相关问题的研究提供参考。

2. 按食品生产的各个环节进行分册，包括《食品安全综合协调与实务》《食用农产品安全监督管理与实务》《食品生产安全监督管理与实务》《食品流通安全监督管理与实务》《餐饮服务安全监督管理与实务》，从农产品的生产源头开始，涉及种植养殖、生产加工、储存运输、流通消费等生产经营全过程。从行业需求出发，注重突出食品安全各环节监管的一般程序、方法、评估和事故预警、处理等实务性的操作流程，突出实用性和可操作性，为各层次从业人员提供工作指南。

3. 以司法部法治建设与法学理论科研项目《食品安全监管法律问题研究》为基础，集聚了有关法律、政策研究专家和食品行业领域从事监管工作的管理专家的集体智慧，共同编写，具有较高的权威性和指导性。

《食品安全法》及其实施条例刚刚施行，相关体制正在转轨中，有些制度仍在探索中，丛书内容恐有不足，恳请读者批评指正，以便及时修订和完善。

“食品安全行政监管与技术监督培训丛书”编委会

2010年3月

编者的话

据 2009 年统计,全国餐饮服务单位约为 210 万家,包括特大型、大型、中型、小型餐馆和快餐店、小吃店、饮品店、食堂等各类经营主体,其中 90% 以上为小型企业,行业整体集中度低,呈多、小、散、低的状态。

2009 年《食品安全法》及其《实施条例》的颁布实施,标志着我国食品安全监管工作进入了新的发展阶段。从食品卫生到食品安全,从食物外在质量到食品内在品质无毒无害,从加工场所卫生管理转变为健康产品安全管理,这不仅是我国食品安全监管内涵的外延,更重要的是食品安全监管理念的重大进步,是监管内容、监管模式、监管方式、监管机制和监管责任的提升,是保障公众身体健康和生命安全、构建和谐社会的一项重要举措。食品药品监管部门承担餐饮服务食品安全监管的新职责,使命光荣,任务艰巨,责任重大。当前,食品药品监管系统履行餐饮服务食品安全监管新职责还处于起步和探索阶段,必须把保障公众身体健康和生命安全作为监管工作的出发点和落脚点,建立新的监管机制,切实履行新职责。食品安全没有零风险,食品安全管理是一个长期的系统工程,需要与时俱进,不断探索和创新。

餐饮服务是分段监管链条的最后一个环节,是保障公众饮食安全的最后一道关口。食品链上游各环节存在的安全隐患都可能累积到餐饮服务环节,这使得餐饮服务监管部门所面临的风险更为复杂和严峻。要以科学监管理念强化餐饮服务日常监管,坚持预防为主,从源头上严格控制原辅料和食品添加剂的使用,实现从采购、运输、储存、初加工、烹饪、供餐的全过程监管。要建立“风险监测、风险评估、风险交流、风险预警及快速处置”的餐饮服务食品安全风险管理机制,防范风险、化解风险,最大限度地预防群体性食物中毒事故的发生,确保餐

餐饮服务食品安全处于整体可控状态。

本书主要针对餐饮服务监管实际，根据国家的相关法律法规和规章，参考了国内外大量的文献资料和各地餐饮监管部门的好经验、好做法而写成。由于编写人员知识和能力的局限，加之时间仓促，本书难免有所疏漏，恳请广大同仁和读者批评指正。

目 录

Contents

第一章 概述	(1)
第一节 餐饮服务的概念和功能	(1)
第二节 餐饮服务食品安全存在的问题及对策	(4)
第二章 食品污染与危害	(13)
第一节 食品污染及其分类	(13)
第二节 生物污染及其危害	(16)
第三节 化学污染及其危害	(19)
第四节 其他污染与危害	(24)
第五节 食源性疾病	(30)
第六节 食物中毒	(31)
第七节 食物配伍不当造成的危害	(84)
第八节 人为因素造成的危害	(87)
第三章 餐饮服务许可	(92)
第一节 概述	(92)
第二节 餐饮服务的范围和分类	(94)
第三节 申请与受理	(95)
第四节 审核与决定	(104)
第五节 变更、延续、补发和注销	(112)
第六节 许可证的管理	(113)
第七节 监督检查	(115)
第八节 法律责任	(122)

第四章 餐饮服务的日常监督	(130)
第一节 餐饮服务的食品安全监督	(130)
第二节 集体用餐配送单位的食品安全监督	(145)
第三节 重大活动食品安全监督	(148)
第四节 餐饮服务食品添加剂安全管理	(160)
第五节 流动餐饮摊贩的监管	(169)
第六节 农村自办宴席的食品安全监督	(172)
第七节 食品安全现场快速检测技术	(179)
第五章 餐饮服务食品安全风险分析及预防措施	(209)
第一节 HACCP 控制体系概述	(209)
第二节 HACCP 在餐饮服务食品安全监管中的应用	(210)
第三节 餐饮服务的食品安全风险分析	(212)
第四节 餐饮加工经营全过程的“关键控制点”	(218)
第五节 餐饮加工过程的食品安全危害预防控制措施	(227)
第六章 餐饮服务的监督量化分级管理	(253)
第一节 开展食品卫生量化分级管理的意义	(254)
第二节 开展食品卫生量化分级管理的目标和原则	(256)
第三节 食品卫生量化分级管理的实施	(257)
第四节 我国餐饮食品卫生监督量化分级管理情况	(258)
第五节 继续开展餐饮服务监督量化分级管理的探索	(262)
第七章 食品安全事故应急和调查处理	(266)
第一节 食品安全事故应急管理基本知识	(266)
第二节 食品安全事故风险监测和预警	(271)
第三节 食品安全事故的报告	(275)

第四节	食品安全事故应急处理的前期准备	(278)
第五节	食品安全事故的应急处置	(280)
第六节	食品安全事故的调查处理	(285)
第八章	国内外餐饮服务的先进管理方法	(294)
第一节	5S 管理方法	(294)
第二节	五常法与餐饮服务食品安全管理	(301)
第三节	餐饮业卓越现场管理规范 (6T 实务)	(307)
第四节	美国餐饮业的食品安全管理	(317)
参考文献		(328)

业，工业和建筑业为第二产业，其余为第三产业。由于第三产业包括的行业多、范围广，根据我国实际情况，第三产业又分为两大部分：一是流通部门，一是服务部门。由于餐饮业具有现产现销的特点，可将其归入流通部门；又由于餐饮业具有为人们生活服务的特点，又可将其归入服务部门。所以餐饮业是横跨两大部门的一个特殊行业。

餐饮业不同于商业，又不同于工业，也不同于纯服务业，在现代社会里它属于第三产业，具有生产加工，饮食品零售和劳动服务的综合性。

根据我国现有的法律法规的规定，本书统一使用“餐饮服务”这个权威术语。

二、餐饮服务的功能

1. 经济功能

(1) 餐饮服务具有抵御经济周期影响的行业优势。作为消费市场重要分支的餐饮服务，与其他行业相比，受经济波动周期影响较小。这是由餐饮行业的特点所决定的，餐饮消费是最基本的民生消费，餐饮服务在任何时候都存在基本市场需求。餐饮市场消费需求的多样化决定了餐饮服务发展层次的多样化，使餐饮服务成为具有较大弹性发展空间的行业。消费者消费能力的不断提升以及在市场需求压力下产生的激烈行业竞争和科技手段的创新，不仅巩固了市场发展基础，同时也不断提高了行业发展水平。餐饮服务属于劳动密集型行业，准入门槛低，有较强的市场生存能力。

(2) 餐饮服务具有启动大众消费市场的巨大潜力。改革开放以来，大众餐饮消费已成为市场主流趋势，大众餐饮、工薪消费成为餐饮市场健康、可持续发展的动力和源泉。生活节奏加快，消费观念更新和社会经济交往活动频繁，将进一步加快餐饮社会化发展的步伐。商务交易、会展活动、居家消费、商务与个人旅行、婚庆、休闲娱乐等都成为带动餐饮消费的动因。我国人均餐饮消费仍有较大的发展空间和潜力，未来餐饮服务依然是引人注目的消费热点，餐饮消费水平将继续保持高速增长。当前餐饮服务的消费市场主要在城市，主体是城镇居民，而农村餐饮这个庞大市场还有待开发。从餐饮市场连续性和可持续性来看，巨大的农村餐饮市场将为餐饮经济提供广阔的发展空间。

(3) 餐饮服务是拉动节假日消费的重要手段。假日经济已成为扩大内需、拉动消费的重要手段。进入 21 世纪后，节假日全家人或亲朋好友到饭店聚餐逐渐成为消费时尚。假日经济有效拉动了节假日的餐饮消费，餐饮行业也成为少数全年无休息日的行业之一，餐饮企业纷纷将节假日作为经营重点。目前，各地春节

期间餐饮企业生意红火,餐饮门店人气旺盛,外出吃年夜饭的人数稳步增长,自助餐形式的年夜饭也逐渐被市民接受,成为传统中式饭店之外新的年夜饭选择。餐饮业是旅游服务业的重要组成部分,必然成为拉动假日消费的主要手段。

2. 文化功能

中国有着 5 000 年的悠久历史,中华饮食文化博大精深、源远流长,成为中国文化中一颗璀璨的明珠,在世界上享有很高的声誉。由于中华饮食讲究料、做、食等的精细,民族特色鲜明,既兼容又特别,从古到今,历代相传又不断推陈出新。不同的饮食习惯造就了不同的饮食文化。各地饮食习惯不同,全国最终形成了八大菜系。

进入文明社会以来,中国饮食思想与中国文化共生同长,成为中华文明中一朵奇葩。中国餐馆开遍四大洋、七大洲,受到世界人民的欢迎,赢得“烹饪王国”的美誉,追根溯源,是由于在中国文化史上,诸子百家都密切关注人们的生活方式,对饮食思想多有建树。

3. 社会功能

在全面建设小康社会的今天,餐饮服务业不仅关系老百姓的生活质量和水平,也关系到消费安全和国民健康,关系到社会的和谐和安定。

(1) 餐饮服务是落实政府保障民生政策的重要手段

随着社会经济的发展,社会消费多元化趋势和社会服务的巨大需求为餐饮服务业带来无限商机。

大力发展放心早餐工程。早餐作为大众餐饮消费的重要方式,具有制作快捷、食用便利、质量标准、营养均衡、服务简便、价格低廉的特点,成为学生、上班族、打工者、旅游者和家庭用餐的主要消费品种。为大众提供早餐服务,将成为餐饮服务的增长点。

大力倡导健康餐饮。当前,大力提倡健康消费、安全消费、绿色消费、环保消费、科学消费、节约型消费,促进餐饮服务业可持续发展,成为餐饮服务业的新追求。

积极推进社区配套餐饮服务网点建设。社区餐饮、老年食堂等成为社区保障服务的重要内容。社区餐饮经营将与商业、文化、休闲等时代特征结合更加密切。

(2) 餐饮服务是解决三农问题,增加农民收入的重要途径

餐饮消费的强劲增长有力地拉动了经济增长,餐饮服务业每年至少新增岗位 160 万个,带动了相关产业的发展。餐饮服务业成为扩大内需,催生内需经济,促进经济转型,改善经济质量,提高经济效益的重要行业。

由于餐饮服务业是劳动密集型产业，在解决劳动就业方面发挥着非常重要的作用。餐饮服务业还是农业、水产养殖业、林业畜牧业产品的最直接变现的途径，是解决三农问题，增加农民收入的一个重要行业。随着中国的城市化步伐加快，大量的农村人口逐步城市化，消费能力逐步增强，我国餐饮服务市场前景会更加广阔。

第二节 餐饮服务食品安全存在的问题及对策

餐饮服务是食品安全最后一道屏障。餐饮服务位于从“农田到餐桌”食品链的最末端，所有食品最终都要摆到餐桌上来食用。加强餐饮服务的食品安全管理具有重要意义。

一、我国餐饮服务食品安全方面的特点

在我国餐饮服务蓬勃发展的同时，餐饮服务的食品安全问题越来越受到全社会的关注，主要表现及特点有：

(1) 流行病学数据显示，一些食物中毒事件是在餐饮服务业和集体食堂发生的。2009年，卫生部共收到全国食物中毒事件报告271起，中毒11007人，死亡181人。其中，发生在集体食堂的有50起，占18.45%，中毒2978人，占27%，死亡7人，占3.86%，与2008年相比前两者分别减少16.67%和12.08%，死亡人数增加2人；发生在饮食服务单位的有51起，占18.8%，中毒2821人，占25.63%，死亡5人，占2.76%，与2008年相比前两者分别增加37.84%和9.81%，死亡人数增加3人。

(2) 食物中毒事件的发生往往是由于餐饮加工过程中生熟交叉污染、加工人员带菌污染、熟食储存和处理方法不当、未烧熟煮透、用具容器不洁以及误食有毒食品、农药污染食品等原因引发的。

(3) 餐饮服务引发的食物中毒和食源性疾病可影响到大量的人群，影响到社会稳定。

因此，食品药品监督管理部门保证餐饮食品安全的首要任务和最高目标是：防止餐饮服务单位发生群体性食物中毒或食源性疾病。通过监督、指导、培训餐饮服务单位采取切实有效措施控制原辅料污染和食品加工过程中的交叉污染，防止发生群体性食物中毒或食源性疾病，保障公众身体健康和生命安全。

二、我国餐饮服务存在的食品安全问题

食品安全是一个世界性重大公共安全问题，餐饮服务业的食品安全更是重中之重。发展中国家每年有 210 万人死于食源性和水源性疾病；工业化国家有 30% 的人口健康受到食源性疾病的影响。

1. 部分餐饮服务食品安全管理滞后，食品安全第一责任人的观念不够强

部分餐饮服务经营者只注重效益管理，忽视食品卫生安全管理，放松餐饮加工或服务的卫生安全要求，不能形成有效的自律机制。

2. 存在无照、无证经营现象，部分餐饮服务业超许可范围经营、超能力加工食品

全国共发放餐饮服务经营单位（网点）卫生许可证约 132.1 万家，仅占中国烹饪协会 2006 年统计的 480 万家餐饮单位的 27.5%。特别是农村和城乡结合部的小餐馆无照、无证经营、超范围经营的现象比较普遍，从业人员不办理“健康证”，食品安全监管难以到位，食品安全隐患较大。有些单位食堂因不对外营业，就不办工商执照和许可证，成为食品安全监管的空白点。一些餐饮企业在不具备相应卫生设施、条件的前提下，超范围生产加工风险性相对比较高的冷荤凉菜和裱花蛋糕等食品，另外一些餐饮服务企业超能力经营，也造成食品安全隐患。

3. 部分餐饮服务食品安全管理制度不够健全，一些从业人员食品安全意识淡薄

小餐馆的从业人员流动性大，文化素质较低，食品安全意识差，个人卫生陋习较重。部分从业人员未进行健康体检，无健康证上岗；调味料、外购凉皮或熟食来源不明，无法出具索证资料；使用“三无”原料；冰箱内食品生熟不分，不加盖，不加保鲜膜；用于原料、半成品、成品的刀、墩、板、盆、筐、抹布以及其他工具、容器混合使用，用非食品塑料袋盛装食品，交叉污染，未做到标志明显；从事冷拼凉菜的服务人员不戴口罩，不戴手套；使用发霉的菜板切熟制品等。上述不卫生行为存在较大的食物中毒隐患。

4. 部分餐饮服务卫生设施不全，消毒保洁设施使用不到位

一些小餐馆的卫生基础设施和条件较差，如缺乏有效的“防腐、防尘、防蝇、防鼠、防虫”和餐饮具保洁设施，经常导致生产经营场所有害虫的滋生，造成食品的交叉污染。部分低档餐厅、集体食堂和大排档的餐具用量大，周转快，消毒设施不足，餐具洗消制度不健全。一些小餐馆只是用清洁剂或热水清洗一下餐具，从不消毒。有些小餐馆、小吃店虽然配备了消毒柜，但消毒柜基本上不用，成为摆设，使用过的餐具还是拿到后厨清洗后就再次使用，在消毒柜里随意

存放私人物品等现象很常见。同时,还存在操作场所没有相应的原料、半成品、成品的盛放工具,原料存储、粗加工、烹调加工、备餐、餐饮具的清洗、消毒均不具备相对独立的间室;原料、半成品、熟食无冷藏设施等现象。在这种情况下进行食品的加工、烹调和储存,很难保证食品安全。

5. 部分餐饮服务法制观念不强,擅自更改已经核定的加工场所面积和布局

有些餐饮服务,特别是一些小餐馆,在通过预防性食品安全监督后擅自更改厨房加工间布局,减少餐饮生产加工面积,尤其是冷荤间的面积,而将其转变为餐厅经营面积,即小厨房、大餐厅,破坏了餐厨比例。在部分小餐馆中,厨房小、餐厅大的现象比较普遍。在降低了餐饮服务行业的最大生产量的同时,增加了餐饮服务行业的最大接待量,很容易造成生产流程返流,造成食品污染和食物中毒事故的发生。

6. 部分餐饮服务操作间面积不足,灶房分间不合理,卫生条件较差

按照“餐饮服务行业卫生许可审查量化评分表”对小餐饮的面积要求,小餐馆餐厨比应 $\geq 1:2$,厨房使用面积不小于 8 m^2 。然而,小餐馆很难达到这一要求。后厨的面积更是很难与自身的设施功能相匹配。操作间面积狭小,功能分区不全,一个水池洗菜、洗肉、洗鱼、洗碗,生熟混放,共用砧板造成交叉污染等,存在极大的安全隐患。

7. 部分餐饮服务索证索票意识不强,原料采购质量把关不严格

一些餐饮服务业进货渠道较为复杂和混乱,不到定点单位进购放心原材料,采购时索证意识不强,原料质量往往难以控制。有的小餐馆为了节省开支,追求利润,从黑加工点购进劣质原材料,如地沟油、私宰猪、注水肉等,掺假造假,使用非食用原料和非食用添加剂等,给消费者的健康带来隐患。

8. 部分学校、建筑工地食堂亟待规范,存在食品安全隐患

农村、城乡结合部的学校食堂、建筑工地食堂卫生条件较差,加工操作不规范,食品安全管理制度不健全,原料采购安全性难以保证,从业人员健康管理不严格等。农村学校食堂建筑布局不合理,无功能分区,消毒设施不健全,有的农村学校食堂无许可证,从业人员无健康证,食品采购不索证。营养餐生产企业午餐生产时间过早,送餐半径过大,导致午餐从生产到学生入口的时间过长。上述情况存在群体性食物中毒的隐患。